АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ КОНТРОЛЮ ЗА РЕАЛІЗАЦІЄЮ ПОВНОВАЖЕНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ: АКТУАЛЬНИЙ ЗМІСТ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ

ШЕВЧЕНКО Василь Михайлович - доктор філософії, ГУНП в Харківській області

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.2.72

У статті здійснено комплексний аналіз адміністративно-правових механізмів контролю за реалізацією повноважень Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки. Досліджено правову природу та функціональне призначення внутрішнього відомчого контролю, прокурорського нагляду та громадського контролю як взаємопов'язаних елементів єдиної системи гарантій законності. Обґрунтовано, що внутрішній контроль виступає базовим управлінським інструментом, спрямованим на забезпечення службової дисципліни, правомірності застосування заходів примусу та запобігання зловживанням. Визначено особливості прокурорського нагляду як зовнішнього незалежного механізму перевірки додержання законів у діяльності поліції, зокрема під час здійснення процесуальних повноважень. Розкрито значення громадського нагляду як інструменту підвищення прозорості, підзвітності та формування довіри суспільства до правоохоронних органів. Акцентовано увагу на проблемах формалізації контрольних процедур, перевантаженості суб'єктів нагляду та недостатній інституційній взаємодії. Зроблено висновок про необхідність удосконалення нормативного регулювання, цифровізації контрольних процесів та розвитку реальних механізмів участі громадськості у сфері забезпечення публічної безпеки. Підкреслено, що ефективність контролю визначається не лише формальним існуванням правових норм, а насамперед їх послідовним і добросовісним застосуванням у практичній діяльності.

Ключові слова: адміністративно-правові механізми, Національна поліція України, публічна безпека, внутрішній контроль, прокурорський нагляд, громадський контроль, законність, підзвітність, правові гарантії.

Постановка проблеми

Забезпечення публічної безпеки в Україні в умовах воєнного стану та тривалої безпекової нестабільності супроводжується розширенням практичних повноважень правоохоронних органів, зокрема у сфері превентивної діяльності, реагування на правопорушення, застосування заходів примусу та участі у стабілізаційних заходах. У таких умовах зростає роль Національної поліції України як суб'єкта публічної адміністрації, на який покладається дуалістично сформований обов'язок гарантувати безпеку та одночасно безумовно дотримуватися прав і свобод людини. Водночас посилення інструментального впливу держави неминуче актуалізує питання ефективності та дієвості механізмів контролю за їх реалізацією.

Сучасна правореалізаційна діяльність свідчить про наявність низки суперечностей між нормативно визначеними гарантіями законності та фактичним станом їх забезпечення. Зокрема простежуються проблеми формального підходу до службових перевірок, перевантаженості органів прокурорського нагляду, а також обмеженої участі інститутів громадянського суспільства у здійсненні реального моніторингу діяльності поліції. Особливої гостроти проблема набуває в умовах воєнного стану, коли розширені повноваження щодо перевірки до-

кументів, обмеження пересування, доступу до певних територій чи застосування превентивних заходів потребують чіткого правового супроводу та дієвих запобіжників від зловживань. Недостатня узгодженість між внутрішнім, прокурорським та громадським контролем може призводити до дублювання функцій або, навпаки, до прогалин у системі нагляду.

Отже, наукове осмислення адміністративно-правових механізмів контролю за реалізацією повноважень Національної поліції України є актуальним завданням, спрямованим на підвищення ефективності гарантій законності, зміцнення довіри суспільства до правоохоронних органів та забезпечення балансу між безпекою і правами людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблема адміністративно-правових механізмів контролю за діяльністю правоохоронних органів, зокрема у сфері забезпечення публічної безпеки, тривалий час перебуває у полі зору вітчизняних науковців-адміністративістів та фахівців у галузі конституційного й кримінального процесуального права.

Загальнотеоретичні засади адміністративно-правового контролю у сфері публічної адміністрації ґрунтовно висвітлені у роботах: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, О. В. Джафарової, С. В. Ківалова, Л. В. Коваля, Т. О. Коломоєць, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельника, О. І. Остапенка, С. В. Пєткова, С. Г. Стеценка, В. С. Стефанюка, В. К. Шкарупи.

Проблематику прокурорського нагляду за діяльністю органів досудового розслідування, у тому числі підрозділів поліції, досліджували В. В. Долежан, М. І. Мельник, М. В. Костицький, О. Г. Яновська. Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів у своїх дослідженнях розглядали В. М. Василенко, Л. Р. Наливайко, О. М. Музичук, Е. О. Музичук, О. В. Петришин, В. Ф. Погорілко, О. В. Савченко, О. С. Шатрава та ін.

Наявні публікації становлять вагоме теоретичне підґрунтя для подальших досліджень. Разом із тим більшість наукових розвідок зосереджена на теоретичних аспектах адміністративного контролю, або на процесуальних питаннях прокурорського нагляду, або на конституційних засадах участі громадськості у питаннях забезпечення ефективного функціонування органів публічної адміністрації. Натомість комплексний аналіз саме адміністративно-правових механізмів контролю за реалізацією повноважень поліції у сфері забезпечення публічної безпеки з урахуванням сучасних викликів воєнного часу та підвищених стандартів захисту прав людини, залишається недостатньо висвітленим.

Метою статті є комплексне наукове дослідження адміністративно-правових механізмів контролю за реалізацією повноважень Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки, зокрема їх систематизація, розкриття змісту, окреслення проблем функціонування та, як наслідок, напрацювання пропозицій щодо вдосконалення нормативного регулювання та практики їх застосування з метою забезпечення балансу між інтересами публічної безпеки та захистом прав і свобод людини.

Виклад основного матеріалу

Забезпечення публічної безпеки є однією з ключових функцій Національна поліція України, що прямо випливає з її завдань, визначених Законом України «Про Національну поліцію» [1]. При цьому необхідно розуміти, що ефективність діяльності поліції не може оцінюватися лише через показники розкриття правопорушень чи статистику реагування на них. Не менш важливою складовою оцінки дієвості її функціонування є законність застосування заходів примусу, дотримання прав людини, прозорість управлінських процедур і підзвітність суспільству. Саме адміністративно-правові механізми контролю у цій сфері виступають гарантією балансу між необхідністю оперативного реагування на загрози та обов'язком діяти в межах закону. Вони охоплюють систему внутрішнього відомчого контролю, прокурорський нагляд та форми громадського контролю. Кожен із них має

власну правову природу, інструментарій та межі впливу.

Внутрішній адміністративний контроль у системі функціонування Національної поліції є не лише організаційною складовою управлінського процесу, а й ключовою гарантією дотримання принципу законності в діяльності правоохоронного органу. Його сутність полягає у цілеспрямованій, нормативно врегульованій діяльності уповноважених посадових осіб та структурних підрозділів, спрямованій на перевірку відповідності рішень, дій чи бездіяльності поліцейських вимогам законодавства, службовим стандартам та професійній етиці. В умовах розширення функцій поліції у сфері забезпечення публічної безпеки внутрішній контроль виступає своєрідним механізмом саморегуляції системи, що покликаний попереджати порушення ще до моменту їх трансформації у правові конфлікти або суспільний резонанс.

Нормативне підґрунтя внутрішнього відомчого контролю формують положення Законів України «Про Національну поліцію» [1], «Про дисциплінарний статут Національної поліції України» [2], а також відомчі акти, які деталізують порядок проведення службових розслідувань, оцінювання діяльності працівників та реагування на повідомлення про можливі порушення. Однак правові норми самі по собі не забезпечують ефективності контролю. Вирішальне значення має якість їх практичного застосування, рівень професійної культури керівного складу та спроможність інституції до самоаналізу. Система внутрішнього контролю охоплює декілька взаємопов'язаних напрямів. Передусім такими є перевірка законності управлінських рішень, що приймаються керівниками різних рівнів. Йдеться не лише про формальну відповідність наказів чи розпоряджень вимогам нормативних актів, а й про їх обґрунтованість, пропорційність та відповідність завданням служби. В умовах оперативної діяльності, коли рішення часто приймаються у стислий строк, ризик помилок або перевищення повноважень зростає, що потребує постійного аналітичного супроводу управлінських процесів [3, с. 116].

Окремий напрям внутрішнього відомчого контролю становить нагляд за правомірністю застосування заходів адміністративного примусу. Затримання, перевірка документів, обмеження доступу до певних територій чи інші превентивні дії мають здійснюватися з дотриманням принципів необхідності та співмірності. Внутрішній контроль у цій площині покликаний не лише реагувати на вже допущені порушення, а й формувати стандарти поведінки, які мінімізують ризик неправомірного втручання у права людини.

Важливим елементом залишається контроль за дотриманням службової дисципліни та професійної етики. Службова дисципліна в поліції має особливий зміст, оскільки вона пов'язана із виконанням владних повноважень та можливістю застосування примусу [4, с. 234]. Порушення дисципліни у цій сфері можуть мати наслідки, що виходять за межі внутрішньоорганізаційних відносин і безпосередньо впливають на довіру суспільства. Саме тому дисциплінарні процедури повинні ґрунтуватися на принципах об'єктивності, змагальності та повного з'ясування обставин, а не зводитися до формального констатування проступку. Особливу роль у структурі внутрішнього контролю відіграють підрозділи внутрішньої безпеки. Їх діяльність спрямована на виявлення корупційних ризиків, запобігання службовим зловживанням та документування фактів протиправної поведінки працівників. Водночас ефективність цих підрозділів визначається не лише кількістю виявлених порушень, а й здатністю формувати превентивне середовище, у якому ризик неправомірної поведінки зменшується завдяки прозорості процедур та невідворотності відповідальності.

Разом із тим практика функціонування внутрішнього контролю демонструє наявність певних проблем. Однією з них є небезпека формалізації службових перевірок, коли увага зосереджується на процедурних аспектах, а не на сутнісному аналізі причин порушення. Такий підхід не сприяє підвищенню якості роботи, оскільки не дозволяє виявити системні недоліки організації служби. Іншою проблемою є потенційний кон-

флікт інтересів у ситуаціях, коли перевірка здійснюється в межах тієї ж управлінської вертикалі, що й особа, стосовно якої вона проводиться. Це обумовлює необхідність посилення гарантій незалежності та неупередженості контрольних процедур [5, с. 100].

У сучасних умовах внутрішній адміністративний контроль повинен трансформуватися з інструменту реагування на порушення у механізм управлінського вдосконалення. Його зміст має включати аналіз типових помилок, розроблення рекомендацій, підвищення кваліфікації особового складу та впровадження сучасних методів оцінювання діяльності. Лише за умови поєднання превентивної, аналітичної та дисциплінарної складових внутрішній контроль здатний виконувати свою основну функцію забезпечення законності, професіоналізму і відповідальності у діяльності поліції, зокрема охорони публічного порядку та, як наслідок забезпечення публічної безпеки.

Системне осмислення внутрішнього адміністративного контролю як складової забезпечення законності у діяльності Національної поліції України обумовлює необхідність звернення до зовнішніх механізмів нагляду, які функціонують поза межами відомчої структури та покликані забезпечити додаткові гарантії об'єктивності. У цьому контексті особливого значення набуває прокурорський нагляд як конституційно визначена форма державного контролю за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність і досудове розслідування.

Прокурорський нагляд має самостійну правову природу і не зводиться до управлінського впливу чи координаційної взаємодії [6, с. 769]. Його зміст полягає у перевірці відповідності дій та рішень правоохоронних органів вимогам закону, насамперед у частині дотримання прав і свобод людини. У сфері забезпечення публічної безпеки ця функція проявляється через контроль за законністю затримань, перевірку додержання процесуальних строків, оцінку обґрунтованості застосування заходів забезпечення кримінального провадження, а також реагування на факти порушення конституційних прав і свобод особи. Принципова відмінність прокурорського нагляду від внутрішнього контролю полягає в інституційній незалежності суб'єкта, який його здійснює. Прокурор не входить до структури поліції, не перебуває у відносинах службової підлеглості з її керівництвом і діє на підставі власних повноважень, визначених законом [7, с. 77]. Саме ця автономність створює додатковий рівень правового захисту від можливих зловживань та формалізму у відомчих перевірках.

У практичній площині реалізація наглядових повноважень супроводжується низкою труднощів. Серед них слід виокремити значне процесуальне навантаження на прокурорів, що ускладнює глибокий аналіз кожного випадку можливого порушення, а також недостатню координацію між органами прокуратури та підрозділами поліції [8, с. 680]. Нерідко виникають і дискусії щодо меж процесуального керівництва, коли контроль за законністю може сприйматися як втручання в оперативну самостійність слідчого або керівника органу досудового розслідування. Особливої ваги прокурорський нагляд набуває в умовах воєнного стану, коли повноваження правоохоронних органів розширюються, а інтенсивність застосування заходів примусу зростає. За таких обставин підвищується ризик порушення принципу пропорційності та перевищення повноважень, що потребує посиленого контролю за дотриманням стандартів законності. Водночас нагляд не повинен перетворюватися на формальне погодження процесуальних рішень чи механічне затвердження матеріалів провадження. Його справжня функція полягає у реальному правовому стримуванні, своєчасному реагуванні на порушення та формуванні належної практики застосування норм права.

Таким чином, прокурорський нагляд виступає важливим зовнішнім інструментом забезпечення законності у сфері публічної безпеки, який доповнює внутрішні механізми контролю та посилює систему гарантій прав людини. Поєднання інституційної незалежності, процесуальної визначеності та активної правової позиції прокурора створює передумови для ефективного функціо-

нування багаторівневої моделі контролю за реалізацією повноважень поліції.

Розкриття внутрішніх та прокурорських механізмів забезпечення законності дозволяє перейти до аналізу ще одного виміру контролю за реалізацією повноважень Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки – громадського контролю (нагляду), який є невід'ємною складовою демократичного врядування. Якщо внутрішній контроль ґрунтується на управлінській субординації, прокурорський – на конституційно визначеній функції державного нагляду, то громадський контроль спирається на принцип відкритості влади та участі суспільства у формуванні й оцінці публічної політики.

Громадський нагляд має особливу правову природу. Останній не передбачає владних приписів чи можливості безпосереднього скасування рішень органу поліції, однак його вплив реалізується через формування публічної оцінки діяльності правоохоронної системи, ініціювання перевірок, звернення до уповноважених органів та залучення механізмів правового реагування. Його нормативною основою є положення законодавства про звернення громадян [9], доступ до публічної інформації [10], а також акти, які встановлюють механізми взаємодії держави та суспільства у сфері публічної політики.

Інструментарій такого контролю охоплює широкий спектр активностей: від інституціоналізованої співпраці у межах громадських рад до незалежного правозахисного моніторингу, медійних розслідувань та безпосередньої участі громадян у дискусіях щодо майбутнього законодавства

Окреме значення має інститут індивідуальних і колективних звернень, який дозволяє оперативно реагувати на можливі порушення прав людини у діяльності правоохоронців. У цьому аспекті громадський контроль виконує не лише функцію критичного моніторингу, а й роль каналу зворотного зв'язку між суспільством і державою.

Позитивний потенціал громадського контролю полягає у підвищенні рівня прозорості діяльності поліції, запобіганні закритості відомчих процедур та стимулюванні дотримання етичних стандартів. Публічність управлінських рішень і відкритість до діалогу формують середовище, у якому зменшується ймовірність зловживань, а рівень довіри до правоохоронних органів зростає. Водночас ефективність цього механізму значною мірою залежить від рівня правової культури суспільства, професійності громадських інституцій та їх здатності до аргументованого, неупередженого аналізу діяльності поліції. Разом із тим формальне існування консультативних органів без реального впливу на вироблення управлінських рішень зводить нанівець саму ідею громадської участі. За відсутності конструктивного діалогу громадський контроль може трансформуватися або у суто декларативну процедуру, або – конфронтаційний інструмент, що не сприяє підвищенню якості публічного адміністрування. Тому принцип партнерства між поліцією та громадянським суспільством повинен ґрунтуватися на взаємній відповідальності та повазі до правових процедур. Додаткового виміру проблема набуває в умовах інформаційної війни та активного використання медіапростору як інструменту впливу на суспільну думку. Громадський контроль у таких умовах може бути об'єктом маніпуляцій або дезінформації, що створює ризик викривлення реальної оцінки діяльності правоохоронних органів. Це вимагає від держави забезпечення належного рівня відкритості та своєчасного інформування, а від громадських інституцій дотримання стандартів професійної етики та перевірки інформації.

На нашу думку, громадський контроль у сфері забезпечення публічної безпеки виступає важливим елементом багаторівневої системи стримувань і противаг. У поєднанні з іншими формами контролю останній сприяє утвердженню принципів відкритості, підзвітності та верховенства права в діяльності поліції загалом та щодо забезпечення публічної безпеки зокрема.

Висновки

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що адміністративно-правові механізми контролю за реалізацією повноважень Національної поліції України у сфері забезпечення публічної безпеки становлять

цілісну та взаємопов'язану систему гарантій законності. Її структура охоплює внутрішній відомчий контроль, прокурорський нагляд і громадський контроль, кожен з яких має власну правову природу, інструментарій та функціональне призначення, проте водночас не може розглядатися відокремлено від інших елементів, а саме: а) внутрішній контроль забезпечує стабільність управлінських процесів, своєчасне виявлення та усунення порушень службової дисципліни, а також формування професійних стандартів діяльності поліцейських; б) прокурорський нагляд виступає незалежним зовнішнім механізмом перевірки законності, спрямованим передусім на захист прав і свобод людини та недопущення перевищення владних повноважень; в) громадський контроль формує соціальний вимір відповідальності поліції, сприяє підвищенню прозорості її діяльності та зміцненню довіри суспільства до правоохоронної системи.

Ефективність відповідної багаторівневої моделі визначається не стільки формальним існуванням нормативної бази, скільки якістю її реалізації у правозастосовній практиці. Формалізація службових перевірок, перевантаженість органів нагляду (контролю), недостатня інституційна взаємодія та обмежений вплив консультативних громадських структур знижують потенціал контрольних механізмів.

У результаті подальший розвиток системи контролю має бути спрямований на: підвищення стандартів об'єктивності та неупередженості службових процедур; впровадження сучасних цифрових інструментів моніторингу; посилення гарантій незалежності прокурорської діяльності та створення дієвих, а не декларативних, механізмів участі громадськості у діяльності органів публічної влади. Водночас збалансоване поєднання внутрішніх і зовнішніх форм нагляду створює передумови для утвердження поліції як інституції, діяльність якої відповідає принципам верховенства права, пропорційності та підзвітності. Лише за умов ефективного функціонування всієї системи контролю можливо забезпечити належний рівень публічної безпеки без порушення прав людини, що є визначальною ознакою демократичної та правової держави.

Література

1. Про Національну поліцію : закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19

2. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19

3. Зінченко О. Д., Зінченко Д. А. Роль адміністративно-правових норм у забезпеченні громадської безпеки та порядку під час воєнного стану. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України* : матеріали X Міжнар. наук.-практ. інтернет конф. / МВС України. Одес. держ. ун-т внутр. справ. Одеса. ОДУВС, 2023. С. 115-117.

4. Зінченко Д. А. Розвиток комунікативної компетентності майбутніх працівників поліції. *Сучасні напрями вдосконалення педагогічної майстерності викладачів*: матеріали І Всеукр. наук.-практ. конф. / Міністерство юстиції України. Академія державної пенітенціарної служби. Чернігів : АДПС, 2023. С. 234-236.

5. Музичук О. М. До проблеми класифікації контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття* : тези доп. учасників IV Всеукр. наук.-практ. конф. / НДІ публ. політики і соц. наук. Харків, 2020. С. 99-101.

6. Рибалка Н. О. Поняття та сутність прокурорського нагляду. *Форум права*. 2012. № С. 768-772. URL: http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12rnocpn.pdf.

7. Панова М. С. Мета та завдання прокурорського нагляду за дотриманням адміністративного законодавства. *Наше право*. 2013. № 8. С . 76-80.

8. Сидоренко Р. О. Адміністративні повноваження прокуратури України: поняття, зміст та сутність. *Форум права*. 2011. № 4. С. 674–680. URL : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11croztc.pdf

9. Про звернення громадян : закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр

10. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISMS OF CONTROL OVER THE IMPLEMENTATION OF POWERS OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE IN RELATION TO PROVIDING PUBLIC SECURITY: CURRENT CONTENT AND PROSPECTS FOR IMPROVEMENT

The article provides a comprehensive analysis of administrative and legal control mechanisms over the implementation of the powers of the National Police of Ukraine in ensuring public safety. The legal nature and functional purpose of internal departmental control, prosecutorial supervision and public oversight are examined as interconnected elements of a unified system of guarantees of legality. It is substantiated that internal control serves as a fundamental managerial tool aimed at maintaining service discipline, ensuring the lawful use of coercive measures and preventing abuses. The specific features of prosecutorial supervision are defined as an external and independent mechanism for verifying compliance with the law in police activities, particularly in the exercise of procedural powers. The importance of public oversight is revealed as an instrument for enhancing transparency, accountability and public trust in law enforcement bodies. Attention is focused on the problems of formalization of control procedures, excessive workload of supervisory actors and insufficient institutional interaction. The article concludes that there is a need to improve regulatory frameworks, digitalize control processes and develop effective mechanisms for public participation in the field of public safety. It is emphasized that the effectiveness of control depends not only on the formal existence of legal norms but primarily on their consistent and conscientious application in practice.

Keywords: *administrative and legal mechanisms, National Police of Ukraine, public safety, internal control, prosecutorial supervision, public oversight, legality, accountability, legal guarantees.*